

Gemeinsames Positionspapier

der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen (bag-if)

Präambel

Zielstellung des vorliegenden Papiers

In dem nachfolgenden Papier wollen die BAG Integrationsfirmen e. V. als die Vertretung einer großen Zahl von Integrationsprojekten in Deutschland und die BIH als Zusammenschluss der für die Förderung der Integrationsprojekte nach den §§ 132 ff. SGB IX zuständigen Integrationsämter ihre gemeinsamen Positionen zur Zukunft der Integrationsprojekte, aber auch ihre Anmerkungen zu aktuellen Fragestellungen, etwa zur Förderung der Integrationsprojekte darlegen.

I. Historische Entwicklung und aktueller Stand

Selbsthilfefirmen

Die in den §§ 132 ff. SGB IX getroffenen Regelungen über die Integrationsprojekte gehen auf die früher „Selbsthilfefirmen“ genannten Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote für behinderte Menschen zurück. Bereits in den 80-iger Jahren wurden erste Unternehmen gegründet, deren Ziel es war, behinderten Menschen mit erheblichen beruflichen Integrationsproblemen Rehabilitations- und Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unter möglichst realistischen Arbeitsbedingungen zu bieten.

Ausgangspunkt dieser Aktivitäten waren zumeist die im Zuge der bundesweiten Psychiatrie-Enquete eingeleiteten Bemühungen zur Enthospitalisierung und ambulanten Betreuung psychisch erkrankter Menschen. Dementsprechend bestand die Zielgruppe der Selbsthilfefirmen längere Zeit ganz überwiegend aus seelisch behinderten Menschen, nur in geringem Umfang auch aus geistig, lern-, körper- oder sinnesbehinderten Menschen.

Gemeinsames Positionspapier BIH bag-if

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und
Hauptfürsorgestellen GbR • c/o LWL-Integrationsamt
Von Vincke-Straße 23–25 • 48143 Münster
www.integrationsaemter.de

Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e.V.
Robert-Bosch-Straße 36 • 55129 Mainz
www.sozialunternehmen.de • www.bag-if.de

Geschützte Betriebsabteilungen

Zur Entstehungsgeschichte der Integrationsprojekte im Sinne der §§ 132 ff. gehören auch die „Geschützten Betriebsabteilungen“, die in der ehemaligen DDR weit verbreitet waren. Es handelte sich dabei um besondere, als Abteilung organisierte Beschäftigungsplätze für behinderte Menschen vor allem in größeren VEB (Volkseigener Betrieb). Da es in der ehemaligen DDR vor dem Hintergrund einer anders gearteten Arbeitsmarktdefinition keine den WfbM vergleichbaren Einrichtungen zur Rehabilitation und Beschäftigung von behinderten Menschen gab, die nach westdeutscher Terminologie nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden konnten, waren in den „Geschützten Betriebsabteilungen“ unter anderem auch besonders beeinträchtigte Menschen mit seelischen, geistigen sowie schweren körperlichen, Sinnes- und Mehrfachbehinderungen beruflich eingegliedert.

Markt- und Maßnahmeorientierung

Schon bald kristallisierten sich in Westdeutschland zwei Formen dieser beruflichen Integrationsangebote heraus: die „marktorientierten“ Selbsthilfefirmen einerseits und die „maßnahmeorientierten“ andererseits. Die marktorientierten Firmen waren und sind primär darauf ausgerichtet, Produkte und Dienstleistungen unter möglichst wettbewerbsüblichen Bedingungen in Verbindung mit sozialversicherungspflichtigen (Dauer-) Arbeitsverhältnissen für ihre (schwer-) behinderten Mitarbeiter/innen zu offerieren. Demgegenüber boten und bieten die maßnahmeorientierten Firmen überwiegend arbeitsbegleitend betreute Beschäftigungsmöglichkeiten zur – ggf. gestuften – (Wieder-) Eingewöhnung in Arbeit und Beruf (z. B. im Zuverdienstbereich), vor allem bezüglich der Grundarbeitsfähigkeiten wie Pünktlichkeit, Belastbarkeit und Motivation, sowie berufliche Qualifizierungsmaßnahmen an. Kostenträger dieser rehabilitativen Angebote sind vielfach die Arbeitsagenturen bzw. Sozialämter.

Gesetzlicher Auftrag: „Dritter Weg“

Mit Hilfe von Integrationsprojekten im Sinne des SGB IX soll die Beschäftigung solcher schwerbehinderter Menschen, deren berufliche Teilhabe auf besondere Schwierigkeiten stößt, deutlich und nachhaltig verbessert werden (BT-Drucks. 14/3645, Anl. 3 S. 8). Es geht hierbei um schwerbehinderte Menschen, die zwar in ihren arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten nachhaltiger als die Mehrzahl der behinderten Menschen beeinträchtigt sind und deshalb eine längere Phase der beruflichen Tätigkeit und Qualifizierung in einem besonderen Beschäftigungsangebot brauchen, für die jedoch die WfbM regelmäßig nicht bzw. nicht mehr die adäquate Einrichtung zur Beschäftigung sowie zum Qualifizierungserwerb darstellt.

Integrationsprojekte haben für diese schwerbehinderten Menschen eine „Brückenfunktion“, sie sind ein „dritter Weg“ zur Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Integrationsprojekte haben somit einen doppelten Auftrag: Sie beschäftigen besonders betroffene schwerbehinderte Menschen und müssen sich gleichzeitig, wie jedes andere Unternehmen auch, mit ihren Produkten und Dienstleistungen am Markt behaupten. Sie erbringen dabei eine hohe Beschäftigungsleistung für Menschen mit einem Handicap. Sie sind ein Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt und für manche Personen eine Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen.

Inklusive Teilhabe im Arbeitsleben

Unter Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention und des darin verankerten Inklusionsmodells und –auftrags sind Integrationsprojekte aktueller denn je. In den letzten 20 Jahren haben Integrationsprojekte unter Beweis gestellt, dass es gelingen kann, Menschen, die aufgrund ihrer Schwerbehinderung ansonsten nicht am Arbeitsmarkt tätig sein können, inklusiv zu beschäftigen. Integrationsprojekte sind positive Beispiele gelebter Inklusion, die sich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet fühlen.

Im Sinne eines „Mehr an Normalität“ stellen sie für viele erheblich behinderte Menschen eine Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen dar und ermöglichen ihnen durch besondere Unterstützungsleistungen ein gemeinsames Arbeiten mit den nicht behinderten Kolleginnen und Kollegen und vor allem mit einer tarif-/orts-/branchenüblichen Entlohnung, die für alle Beschäftigten gleich ist.

Teil der normalen Wirtschaftsordnung

Daher legen sowohl die bag-if wie auch die BIH besonderen Wert auf die Feststellung, dass die Integrationsprojekte kein Sonderarbeitsmarkt sind und die ihnen zufließenden öffentlichen Finanzmittel (vor allem aus der Ausgleichsabgabe) sowie die Steuervorteile für die gemeinnützigen Unternehmensformen lediglich Nachteilsausgleiche darstellen. Diese dienen der Kompensation der Kosten, die aus der Beschäftigung einer weit überdurchschnittlichen Zahl schwerbehinderter Menschen resultieren und sind damit keine Wettbewerbsverzerrung. Integrationsprojekte sind vielmehr in die Wettbewerbsordnung unseres Wirtschaftssystems eingebettet und stehen exemplarisch für eine im wahrsten Sinne des Wortes „soziale Marktwirtschaft“.

Gesellschaftspolitische Verortung als Soziale Unternehmen

In der aktuellen Diskussion in Funk, Fernsehen, Presse sowie auf Events und bei Stiftungen ist eine hohe Wahrnehmung und große gesellschaftliche Anerkennung für neu entstandene Modelle „sozialen Unternehmertums“ und sozialer Unternehmen zu beobachten.

Ein solches Unternehmertum wird definiert dadurch, dass es mit „unternehmerischen Methoden“ gesellschaftlichen Mehrwert erzeugt und nicht in erster Linie oder ausschließlich eine Renditeorientierung verfolgt.

In diesem Definitionszusammenhang unterscheiden sich soziale Unternehmen von Unternehmen der Sozialwirtschaft, welche, im Auftrag staatlicher oder öffentlicher Institutionen und überwiegend von diesen finanziert, soziale, arbeitsmarktpolitische und teilhabebezogene Dienstleistungen erbringen. Soziale Unternehmen agieren in ihren jeweiligen Märkten und erzielen das Gros ihrer Erlöse in diesen.

Integrationsfirmen sind soziale Unternehmen und haben dies durch ihren Erfolg in mehr als 30 Jahren bestätigt.

II. Statistische Fakten

Zum 31.12.2012 verzeichneten die Integrationsämter 746 von ihnen geförderte Integrationsprojekte und zwar 542 Integrationsunternehmen, 86 Integrationsbetriebe und 118 Integrationsabteilungen. In ihnen bestanden ca. 21.500 Arbeitsplätze. 10.500 davon waren mit schwerbehinderten Menschen besetzt, 90% davon sind der besonderen Zielgruppe gem. § 132 SGB IX zuzurechnen. Innerhalb von 5 Jahren hat sich Zahl der Schwerbehinderten-Arbeitsplätze knapp verdoppelt (von 5.800 Personen im Jahr 2007).

III. Definition und Erfolgsmerkmale

Grundlage nach SGB IX §§ 132ff

Integrationsprojekte (Integrationsunternehmen, Integrationsbetriebe, Integrationsabteilungen) haben ihre gesetzliche Grundlage im Kapitel 11 des Sozialgesetzbuches - Neuntes Buch (SGB IX) §§ 132 ff.

Drei Typen der Integrationsprojekte

Nach § 132 Abs. 1 SGB IX sind drei Formen von Integrationsprojekten zu unterscheiden:

1. Integrationsunternehmen: Integrationsunternehmen sind auf Dauer angelegte rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Organisationen mit erwerbswirtschaftlicher Zwecksetzung. Sie müssen in der Rechtsform der Einzelkaufleute, Personengesellschaften oder Kapitalgesellschaften betrieben werden. Unternehmen sind nach den Regeln des Handels- und Gesellschaftsrechts buchführungspflichtig und haben ihre Gewinne und Verluste auszuweisen. Ein gemeinnütziger Status schränkt die erwerbswirtschaftliche Unternehmensfunktion nicht ein.

In Integrationsunternehmen arbeiten mindestens 25 % besonders betroffene schwerbehinderte Arbeitnehmer. Der Anteil soll nach den gesetzlichen Vorgaben jedoch nicht höher als 50 % liegen, um die erwerbswirtschaftliche Zielsetzung nicht zu gefährden.

2. Unternehmensinterne Integrationsbetriebe oder -abteilungen: Unternehmensinterne Integrationsbetriebe oder -abteilungen sind rechtlich unselbstständige Betriebe oder Abteilungen von Unternehmen bzw. öffentlichen Arbeitgebern im Sinne des § 71 Abs. 3, die selbst nicht Integrationsunternehmen sind, die allgemeinen Merkmale des § 132 Abs. 1 SGB IX aber erfüllen.

Wesentliche Merkmale

- a. Integrationsprojekte sind Betriebe des ersten Arbeitsmarktes mit erwerbswirtschaftlicher Zweckrichtung, die von ihren Besitzern in eigener unternehmerischer Verantwortung betrieben werden. Die Finanzierung ihrer Kosten erfolgt im Wesentlichen über den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen am Markt.
- b. Integrationsprojekte sind marktorientiert und erfüllen dabei einen sozialen Auftrag.
- c. Integrationsprojekte sind auf Dauer angelegt. Diese Zielsetzung gilt auch für deren Arbeitsplätze.
- d. Alle Beschäftigten erhalten reguläre Arbeitsverträge. Die Entlohnung erfolgt für alle Arbeitnehmer - mit und ohne Behinderungen – nach gleichen branchenüblichen, arbeitsrechtlichen und tariflichen Regelungen

IV. Voraussetzungen für den Erfolg

a. Ausrichtung

Voraussetzungen für das Gelingen und den Erfolg der Integrationsprojekte sind vor allem die Ausrichtung der Firmen auf erfolgversprechende Marktsegmente und eine professionelle Betriebsführung. Die Integrationsprojekte müssen unter Berücksichtigung der Nachteilsausgleiche bei den Personalkosten den überwiegenden Teil der laufenden Kosten durch die Erzielung von Erlösen am Markt decken.

b. Gestaltungsspielräume

Um ihren unternehmerischen Auftrag wahrzunehmen, benötigen Integrationsprojekte die entsprechenden unternehmerischen Gestaltungsspielräume, die für das Handeln am Markt sinnvoll und zielführend sind.

Hierzu gehören neben der Entscheidungsfreiheit über die zu besetzenden Märkte und die Definition der innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse auch die Autonomie bei der individuellen Auswahl des Personals und bei der Besetzung der Arbeitsplätze unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben.

c. Rahmenbedingungen

Integrationsprojekte erhalten (wie andere Arbeitgeber auch) von der Bundesagentur für Arbeit, den gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter) sowie den Optionskommunen, den Rehabilitationsträgern und den Integrationsämtern Nachteilsausgleiche und Eingliederungszuschüsse nach den Bestimmungen des SGB II, III und IX. Diese müssen der Höhe nach planbar sowie verlässlich sein.

Zu den notwendigen Rahmenbedingungen gehört auch, dass bei der Planung und Förderung von Integrationsprojekten transparente Abläufe gewährleistet sind sowie zwischen den Projektträgern und den verantwortlichen Stellen eine enge Zusammenarbeit stattfindet. Die Förderkriterien und administrativen Anforderungen sollen den Möglichkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes entsprechen, die Betriebe sollen – soweit rechtlich vertretbar – nicht durch unnötige bürokratische Auflagen (z. B. komplizierte Ausschreibungsverfahren) belastet werden.

d. Vernetzung

Integrationsprojekte arbeiten vernetzt mit anderen Organisationen und Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, Vermittlung und Teilhabe zusammen, insbesondere bei der Suche und Vorbereitung der schwerbehinderten Mitarbeiter/innen.

V. Finanzierung der Nachteilsausgleiche

Begrenzter Finanzierungsrahmen der Ausgleichsabgabe

Insgesamt ist aus der Sicht der bag-if und der BIH das Potential für inklusive Lösungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch nicht ausgeschöpft. Weitere Arbeitsplätze in Integrationsprojekten werden benötigt.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass der wesentliche Teil der Nachteilsausgleiche an die Integrationsprojekte (wie auch an andere Betriebe und Dienststellen) aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bestritten wurde. Die Arbeitsagenturen, die

Leistungsträger des SGB II sowie der beruflichen Rehabilitation sind daher gefordert, sich mit ihren Fördermitteln an der Finanzierung der notwendigen Nachteilsausgleiche verlässlich zu beteiligen.

Ohne die Bereitstellung weiterer Mittel zur Finanzierung der laufenden Leistungen wird es kaum gelingen, die notwendigen Arbeitsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen und zu erhalten. Es bedarf daher neuer Regelungen und Instrumente, wenn die bisherige Erfolgsgeschichte der Integrationsprojekte fortgeschrieben werden soll.

Dort, wo die Mittel aus der Ausgleichsabgabe für die investive Förderung nicht ausreichen, sind die jeweiligen Bundesländer gefordert, flankierend Mittel bereitzustellen. Dies geschieht bereits in einigen Bundesländern und zeigt positive Wirkungen.

Förderung von Werkstattübergängern

Integrationsfirmen und Werkstätten für behinderte Menschen bieten nach den gesetzlichen Definitionen und Regelungen berufliche Teilhabe für verschiedene Personengruppen. In der Praxis gibt es aber eine gewisse Anzahl von Personen in den Werkstätten für behinderte Menschen, die, z. T. nach geeigneter Vorbereitung bzw. unter fachkundiger Begleitung durchaus in der Lage wären und auch selbst wünschen, in Integrationsprojekten oder anderen Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zu arbeiten. Zwar wird dies nur bei einem kleinen Teil der Werkstattbeschäftigten der Fall sein, jedoch lässt es die Finanzlage der Ausgleichsabgabe nicht zu, für einen nennenswerten Teil dieser potenziellen Übergänger laufende Leistungen für die Arbeitgeber verlässlich und dauerhaft zu erbringen.

Deshalb sollte der Bund prüfen, ob die Regelungen der Eingliederungshilfe so umgestaltet werden können, dass quantitativ und qualitativ mehr Inklusion bei der Teilhabe am Arbeitsleben in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes sowie in Integrationsprojekten erreicht werden kann, z. B. über die konsequente und differenzierte Anwendung personenzentrierter Leistungen (Persönlichen Budgets bzw. des Budgets für Arbeit). Dies gilt sowohl in der Phase des Übergangs von der Werkstatt in den Arbeitsmarkt als auch später bei der Ko-Finanzierung der Nachteilsausgleiche für diesen spezifischen Personengruppe.

Es ist zu beachten, dass durch den Übergang auf den Arbeitsmarkt Steuermittel eingespart und Sozialversicherungssysteme entlastet werden.

VI. Weitere Vorschläge für den Gesetzgeber, Ministerien und Akteure der Arbeits- und Behindertenpolitik

Keine Überfrachtung des Modells „Integrationsprojekt“ mit unrealistischen Erwartungen

Das Erfolgsmodell „Integrationsprojekte“ hat in den letzten Jahren viel Zuspruch in der Öffentlichkeit und in der Politik erfahren. Dieser Erfolg, der geprägt ist durch eine relativ hohe Stabilität der Firmen und die vollständige Inklusion von Menschen mit erheblichen Behinderungen, birgt jedoch die Gefahr, dass Integrationsprojekten zusätzliche arbeitsmarktpolitische Funktionen zugeschrieben werden.

Deshalb weisen wir auf folgendes hin:

1. Integrationsprojekte sind keine Einrichtungen der Rehabilitation. Dabei widerspricht es aber sicherlich nicht der Definition von Integrationsprojekten, wenn in diesen auch in Einzelfällen Maßnahmen der Rehabilitation durchgeführt werden, sofern die erwerbswirtschaftliche Zielsetzung nicht gefährdet wird.
2. Integrationsprojekte können nicht in erster Linie einen Transferauftrag in andere Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes erfüllen. Als auf Dauer angelegte Unternehmen oder Betriebseinheiten, die am Markt tätig sind, sind sie auf qualifizierte und eingearbeitete Mitarbeiter/innen angewiesen. Die Festlegung und Erfüllung eines Vermittlungsauftrags würde für die Marktteilnahme einen erheblichen Wettbewerbsnachteil bedeuten.
3. Integrationsprojekte können, angesichts der hohen Zahl der in Werkstätten beschäftigten Menschen mit Behinderung, kein im quantitativen Sinne relevanter Ort der Teilhabe für Beschäftigte aus WfbM sein. Zwar ist es sinnvoll, dass in geeignetem Umfang Außenarbeitsplätze mit Übergangscharakter entstehen, welche dazu dienen, dass sich bestimmte Werkstattbeschäftigte auf ihren Weg zum Arbeitsmarkt vorbereiten. Eine zu hohe Anzahl von Außenarbeitsplätzen würde jedoch die Ausrichtung als erwerbsorientierter Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes gefährden.
4. Zwar können Integrationsprojekte für die Integration und Beschäftigung anderer benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes geeignete Angebote entwickeln. Dies darf aber nicht zu einer Verdrängung der eigentlichen Zielgruppe und der zu schaffenden Arbeitsplätze passieren.

Unzutreffende Bezeichnung Integrations-„Projekt“

Der Begriff „Integrationsprojekt“ wurde im Jahre 2000 vom Gesetzgeber normiert. Vor dem Hintergrund, dass die dort entstehenden Arbeitsplätze auf Dauer angelegt sein sollen, ist die Bezeichnung „Projekt“ unzutreffend. Hier sollte der Gesetzgeber eine alternative geeignete Bezeichnung wählen.

Vorbildfunktion von Integrationsabteilungen

In den letzten 5 Jahren hat sich die Zahl der Integrationsabteilungen weit mehr als verdoppelt. Es ist gelungen, Arbeitgeber der freien Wirtschaft in nennenswerter Zahl zu gewinnen, bei sich eine interne Integrationsabteilung einzurichten. Diese finden sich vorwiegend in mittelständischen Unternehmen der unterschiedlichsten Branchen. Dazu zählen gewerbliche GaLaBau-Betriebe, Bäckereien, Wäschereien, Altenhilfeeinrichtungen sowie industrielle Fertigungsbetriebe. Mit den Abteilungen werden oftmals Beschäftigungswirkungen erzielt, die über die anfänglich vereinbarten Ziele hinausgehen. Sie tragen als Referenzprojekte mit Vorbildfunktion für berufliche Inklusion nicht unerheblich dazu bei, dass die Beschäftigungsfähigkeit von besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt pionierhaft demonstriert wird. Potential für weitere Integrationsabteilungen ist vorhanden; dessen Hebung bedarf der gezielten Unterstützung und eines verlässlichen Förderszenarios.

Ausschöpfung gesetzlicher Möglichkeiten bei Eingliederungszuschüssen des SGB III sowie der übrigen eingliederungsunterstützenden Leistungen des SGB II und III

Eingliederungszuschüsse für Schwerbehinderte sind ein wichtiges Instrument zur Erlangung eines Arbeitsplatzes. Insbesondere die Arbeitsagenturen und die Jobcenter sind gefordert, ihre Ermessensspielräume – auch im Hinblick auf eine Kombination von Leistungen aus den SGB II und III auszunutzen. Dies gilt insbesondere bei neuen Arbeitsplätzen für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen und bei Werkstattwechslern. Auch von der Möglichkeit der Finanzierung von Probebeschäftigung sollte großzügiger Gebrauch gemacht werden.

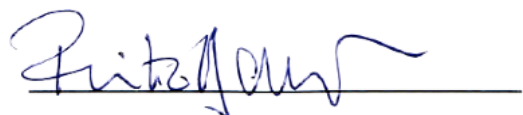
Berlin und Münster im Oktober 2013



Ulrich Adlhoch

Vorsitzender

Bundesarbeitsgemeinschaft der
Integrationsämter und
Hauptfürsorgestellen (BIH)



Dr. Fritz Baur

Vorsitzender

Bundesarbeitsgemeinschaft
Integrationsfirmen (bag-if)